Проблемы эффективности системы ключевых национальных показателей

(институциональный подход)

Е.А. Бренделева

В статье речь идет о ключевых национальных показателях, характеризующих экономическое развитие, проблемах, связанных с задаваемыми в рамках этих показателей целями. Речь идет о возможных изменениях существующей системы оценки состояния национальных экономик и общественного благосостояния, учета в ней институциональных особенностей стран с целью определения стратегии их долгосрочного развития.

овременные оценки развития национальных экономик показали во многом несостоятельность существующей системы прогнозирования и выбора ключевых национальных показателей (КНП) на фоне глубочайшего кризиса, поразившего ведущие экономики мира. Система КНП, ориентируемая прежде всего на количественные характеристики тех или иных явлений, оказалась неспособной предсказать слабые стороны в структуре экономик и надвигающиеся перед странами проблемы.

Еще в 2001 г. Дж. Акерлоф, Дж. Стиглиц и М. Спенс были удостоены Нобелевской премии по экономике за исследования асимметричности информации на товарных рынках, в банковском секторе, на рынке труда, фондовом рынке и т.п. Это свидетельствовало во многом о необходимости изменения критериев оценки эффективности как в отдельных секторах, так и в национальных экономиках в целом. Данное открытие так и осталось на бумаге, последствием же непринятых мер стал современный финансовый и экономический кризис.

Следует признать, что современная система КНП, не изменявшаяся долгое время, устраивала многие страны и отдельные группы интересов, поскольку позволяла сохранять господство и приукрашать действительность, скрывая негативные процессы, происходящие, например, в финансовой сфере. Под влиянием данной системы были сформированы соответствующие институты, целью которых являлось достижение заданных количественных параметров, зачастую без учета их качественной стороны. Современный кризис показал, что недооценка критериев развития, искажение информации о процессах как в банковском секторе, так и в финансовой системе в целом негативно отражаются на экономическом развитии, задают ложные цели и стимулы для экономических агентов.

В апреле 2010 г. руководители Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международного валютного фонда (МВФ), Международной организации труда (МОТ), Всемирной торговой организации (ВТО) и Всемирного банка выступили с заявлением о необходимости расширения концепции экономического роста, включающей в том числе и систему КНП, как основных ориентиров макроэкономического прогнозирования и стратегического планирования.

Бренделева Елена Алексеевна – к.э.н., доцент кафедры прикладной экономики МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

Международные оценки ВВП как основного показателя в СНС

Слабые стороны системы КНП и его основного показателя валового национального продукта (ВВП) и ВВП на душу населения исследуются в целом ряде документов международных организаций и правительственных комиссий. Задача придания качественных характеристик современной системе КНП, включающих экономические, социальные, экологические, инновационные аспекты, становится темой обсуждений на правительственном уровне и в научной среде. Так, в докладе, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития¹, подчеркивается, что «на протяжении значительной части XXI в. такие экономические показатели, как валовой внутренний продукт, валовой национальный продукт или темпы экономического роста, используются в качестве ориентировочного мерила благосостояния нации в целом. Вместе с тем граждан все больше заботит их качество жизни ...и необходимо составить более полную картину общественного прогресса с учетом социальных, экологических и экономических проблем, не опираясь при этом только лишь на экономические показатели»².

Изменение системы КНП и необходимость разработки показателей общественного процесса приобретает в современных условиях развития особое значение. В материалах Всемирного экономического форума³ также подчеркивается необходимость более пристального взгляда на ВВП как на критерий благосостояния общества. В первую очередь речь идет о несовместимости данного показателя с так называемым показателем «счастья»⁴, который в большей степени характеризует благополучие в той или иной стране, нежели ВВП на душу населения. Недостатки последнего, отраженные в документах, относятся и к неполноте учета в разных странах отдельных видов деятельности, например производства для собственного потребления домашними хозяйствами в бедных странах (с другой стороны, включение данных показателей в ВВП, что может произойти с ростом доходов, не отразится на количестве потребляемых благ).

Зачастую в рамках ВВП, если рассматривать данный показатель как критерий национального благосостояния, происходит искажение реальной информации о включаемых или невключаемых видах деятельности. Например, посаженные детьми деревья в ВВП не учитываются, но приносят обществу больше пользы, чем выпущенные автомобили, получившие отражение в количественном показателе ВВП, и т.п. Также в ВВП не находят отражения отдельные виды деятельности, так называемые положительные экстерналии, которые в дальнейшем обеспечивают рост благосостояния общества, предполагая, например, улучшение здоровья, образования, сокращение преступности и т.д.

В докладе⁵ Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса, известной как Комиссия Стиглица⁶, созданной в

феврале 2008 г. по инициативе президента Франции, подчеркивается, что «хотя ВВП в основном измеряет рыночное производство, им часто пользуются как показателем экономического благосостояния. Объединение двух этих составляющих может привести к ошибочным выводам в отношении степени благосостояния людей и соответственно принятию неправильных решений. Уровень материального благополучия более тесно связан с показателями реального дохода и потребления – объем производства может расти, в то время как доход снижается или наоборот»⁷.

Авторы доклада сформулировали 12 рекомендаций по совершенствованию системы КНП и его основного показателя ВВП. Данные рекомендации предполагают в рамках оценки материального благосостояния особое внимание уделять счетам домашних хозяйств, рассматривать доход и потребление, а не производство, уделять больше внимания распределению доходов, потребления, богатств, а также показателям состояния здоровья, образования, личной деятельности, экологических условий, включать нерыночные виды деятельности в показатели дохода и т.д. В рекомендациях акценты были сделаны на показателях качества жизни во всех областях, необходимости учета данных показателей при разработке государственной политики в различных областях.

По решению XIX Конгресса Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), прошедшего в Мексике в 2007 г., была создана рабочая группа по ключевым национальным показателям. Группой проведен ряд мероприятий, связанных с организацией работы по данному направлению в рамках ИНТОСАИ. В частности, ряд стран занимается разработкой проблемы по разным направлениям: так, высшие органы финансового контроля США, Венгрии, Латвии начали работу над глоссарием по КНП, проектом в сфере ключевых национальных показателей в контексте общества и экономики, основанных на знании, обзором международного опыта в разработке и применении КНП на практике соответственно. Счетной палатой России в рамках данной организации было проведено заседание руководителей высших органов финансового контроля стран-участниц СНГ в Москве, в ходе которого принято решение о начале регионального проекта по КНП в рамках совместной деятельности по развитию практики аудита эффективности и результативности стратегий социально-экономического развития.

Особенности использования КНП как показателей благосостояния в России

Учитывая институциональные особенности российской экономики, при использовании КНП, и в частности ВВП, особое внимание следует обратить на факторы, являющиеся специфическими для нашей страны и влияющие на макроэкономические показатели. В первую очередь речь идет об изменении экспортных цен и их влиянии на общую величину ВВП. Если рассматривать ВВП

по паритету покупательной способности, то здесь не последнюю роль играют инфляционные процессы и изменение курса национальной валюты.

Если использовать ВВП или ВВП на душу населения как показатели благосостояния общества, то здесь существует серьезное различие между цифрами и реальным положением дел. Подобные проблемы характерны не только для нашей страны, но и для других стран, о чем речь шла выше, однако у нас данные различия более ощутимы. В частности, затронутые Комиссией по измерению эффективности экономики и социального прогресса вопросы оценки распределения дохода, потребления, благосостояния требуют серьезного пересмотра методики подсчета целого ряда показателей. Для получения показателей благосостояния рекомендовано использование не средних, а медианных значений, поскольку если в странах ЕС это относительно близкие показатели, то в России из-за значительного разрыва в доходах между группами населения с наибольшими и наименьшими доходами средние и медианные показатели значительно расходятся. Так, например, при оценке изменения уровня доходов (основной вид дохода для большей части населения – оплата труда) следует рассматривать не среднюю заработную плату или не заработную плату по отрасли, а медианную заработную плату.

Используемые широко индексы цен также требуют более пристального изучения, особенно если речь идет об оценке благосостояния. В докладе все той же комиссии подчеркивается, что «статистические органы рассчитывают увеличение цены на базе стоимости средней корзины товаров, но проблема заключается в том, что разные люди покупают разные корзины товаров: например, бедные тратят больше на продукты питания, а богатые – на развлечения. Люди часто покупают товары и услуги в разных магазинах, где «похожие» продукты продаются по очень разным ценам. Когда все цены меняются в одном направлении, наличие разных индексов для разных людей не оказывает большого влияния на их уровень жизни. Но в последнее время в связи с резким скачком цен на нефть и продукты питания эти различия стали гораздо более выраженными. Доход граждан самой низкодоходной категории пострадал больше, чем доход тех, кто имеет самые высокие доходы»⁸.

Качество показателей благосостояния имеет большое значение как на макроуровне – для определения целей экономической политики государства, так и на микроуровне – для формирования товарных рынков и рынков услуг. Если статистические оценки уровня благосостояния завышены, то в экономике развивается искаженная структура рынков: потребителям предлагаются товары или услуги, которые последние не могут приобрести из-за низких реальных доходов. В данном случае предлагаемые предпринимателями и проводимые государством кампании не приведут к ожидаемым результатам. Речь идет, например, о программе повышения финансовой грамотности, или о все-

общем обязательном медицинском страховании, или о страховании других видов собственности. Политика банков также строится во многом на основе статистических оценок и зачастую искаженной информации о клиентах. Завышенные характеристики реального дохода приводят к росту «плохих долгов», как следствие, – рост рисков и ставок по кредитам, что в итоге приводит к ухудшению ситуации в банковской сфере и в экономике в целом.

В докладе Комиссии говорится, что, «концентрируясь лишь на товарах и услугах, можно исказить сравнительные показатели уровня жизни. При учете нерыночного дохода необходимо уделить особое внимание досугу». Не следует забывать и о других «показателях субъективного благосостояния, которые, в свою очередь, являются источниками ключевой информации о качестве жизни людей»⁹. Базовыми показателями качества жизни являются показатели, характеризующие здоровье, образование, досуг, участие в политической жизни и управлении, условия окружающей среды, личная незащищенность, экономическая нестабильность и др. Конечно, статистический учет таких показателей представляется сложнее, чем вычисление средних переменных, однако, если речь идет о качестве информации, то в данном случае цель оправдывает усилия и средства.

В международной практике используются Индекс развития человеческого потенциала (Human Development Index), разработанный в рамках программы ООН, а также Индекс качества жизни (Quality-of-Life Index), предложенный компанией Economist Intelligence Unit, который основывается на методологии, связывающей результаты исследований по субъективной оценке жизни в странах с объективными детерминантами качества жизни в этих странах.

Для получения более качественных характеристик в России возможно использование вышеперечисленных показателей совместно с ВВП на душу населения для определения целей государственной политики. Очевидно, что если таким образом расширить ряд целевых показателей, то статистические данные будут выглядеть «хуже», нежели средние или выборочные. Как это ни парадоксально, политики, независимо в какой системе они работают, стараются приукрасить действительность, прикрываясь статистическими данными. В данном случае следует определиться, какие цели будут избраны в качестве приоритетных и в соответствии с какими целями будет формироваться система КНП.

С понятием качества жизни тесно связаны индексы, характеризующие окружающую среду человека. Прежде всего, это Индекс экологической устойчивости (Environmental Sustainability Index) и Индекс экологической эффективности (Environmental Performance Index). Такие индексы отражают, как правило, долгосрочное развитие, поскольку их изменение связано с изменениями в процессе производства, что невозможно в краткосрочном периоде. Целевые параметры на основе

данных индексов, в отличие от ВВП (поскольку ВВП можно увеличить и в отдельно взятом году за счет продажи государственного имущества, ресурсов, сдачи в аренду земли и т.д.), в большей степени обеспечивают взаимосвязь между текущим благосостоянием общества и его устойчивостью во времени. Для России данная проблема очень актуальная, причем спектр применяемых инструментов – очень широкий от традиционно принятых показателей (уровень загрязнения окружающей среды, вредные выбросы и т.д.) до характеристик потребляемых товаров и услуг.

Заключение

Не секрет, что эффективность экономической системы определяют институты. Первоначально заданные критерии формируют основные и соответствующие им институты, которые укореняются и самовоспроизводятся. Если первоначально заданные параметры ошибочны, то в данном случае мы получим неэффективную институциональную систему¹⁰. Система КНП является, как правило, универсальной для всех стран, однако такой подход во многом не позволяет выработать наиболее эффективные критерии развития отдельной национальной экономики и выбрать на их основе приоритетные цели национального развития.

Речь идет о том, что в случае с институционально близкими странами, например «старыми» странами ЕС, идентичная система показателей работает с одинаковой эффективностью, в случае же с институционально отличными странами оценка на основе универсальных КНП приводит к искажению информации о реальном изменении в экономическом развитии. Например, ВВП на душу населения может расти одновременно с ростом дифференциации доходов между различными социальными группами или наряду с ростом уровня бедности; рост ВВП стран, экспортирующих природные ресурсы, может быть предопределен ростом цен на эти ресурсы на мировом рынке, а не формированием факторов устойчивого роста или инновационного развития.

В подобных случаях подобные страны, к которым относится и Россия, должны особое внимание уделять, наряду с принятой системой КНП, показателям, наиболее полно характеризующим происходящие процессы, а также учитывающим особенности существующей институциональной системы.

Brendeleva E.A. Efficiency Problems in the System of Key National Indicators (Institutional Approach).

Summary: The article talks about the key national indicators characterizing economic development, as well as the problems associated with the aims set in the framework of these indicators. The paper also looks at the possible changes in the existing system to asses the state of national economies and social welfare, as well as in the way institutional characteristics of a particular country are considered in this system, with the final aim of deciding on the states' long term development strategy.

Ключевые слова

Ключевые национальные показатели, экономическое развитие, количественные и качественные характеристики, институты

Keywords

Key national indicators, economic development, quantitative and qualitative characteristics, institutions

Примечания

- 1. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является ведущим учреждением координатором Глобального проекта по измерению прогресса в развитии обществ, начало осуществлению которого было официально положено в июле 2008 г. Предпосылкой этого проекта стала Стамбульская декларация, которая явилась основным итогом второго Всемирного форума ОЭСР «Статистика, знания и политика», который проводился в Стамбуле (Турция) в июне 2007 г. Декларация призывает предпринять согласованные усилия по определению и измерению прогресса в XXI веке с четким акцентом на наращивание потенциала статистических служб в развивающихся странах.
- 2. «Измерение прогресса в развитии обществ: что является актуальным для Азиатско-Тихоокеанского региона» / Доклад ОЭСР E/ESCAP/CST/8* 19 December 2008. C.3.
- 3. Краткие характеристики ВВП по поисковой системе сайта Всемирного экономического форума. http://www.weforum.org/s?s=GNP
- 4. Валовое национальное счастье (ВНС) холистическая мера качества жизни, которая включает моральные и психологические ценности, в отличие от валового национального продукта (ВНП). Термин произошел от английского Gross National Happiness как противопоставление Gross National Product.
- 5. Доклад Франции об измерении эффективности экономики и социального прогресса. E/CN.3/2011/35
- 6. В Комиссии под председательством Дж.Стиглица в качестве советника выступал еще один Нобелевский лауреат А. Сен (Нобелевская премия по экономике в 1998 г. «за вклад в экономику благосостояния» и значительный вклад в формулировку концептуальной структуры ежегодных отчетов ООН о развитии человечества и индекса развития человеческого потенциала.)
- 7. Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. Первая глава. Рабочий перевод НИИ Счетной палаты PФ.2010 . C.22. http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/doclad-effict-buleten-fl-544.pdf
- 8. Там же. С.41. http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/doclad-effict-buleten-fl-544.pdf
- 9. Там же. Часть 2. Качество жизни.
- 10. В институциональной экономике данный эффект получил название «институциональная ловушка».